

LA CRISIS AFRICANA

ASPECTOS DERIVADOS DEL SISTEMA-MUNDO

Y ASPECTOS REGIONALES

Durante el último cuarto de siglo, la crisis africana de finales de la década de 1970 se ha venido transformando en lo que con razón se califica como «tragedia africana»¹. En 1975 el PNB per cápita del conjunto del África subsahariana alcanzaba el 17,6 por 100 del PNB per cápita «mundial»; en 1999 había caído hasta el 10,5 por 100. Con respecto a las tendencias genéricas del Tercer Mundo, los niveles de salud, mortalidad y alfabetización del África subsahariana se han deteriorado de forma parecida. La esperanza de vida en el momento del nacimiento está ahora en cuarenta y nueve años y el 34 por 100 de la población de la región está subalimentada. La tasa de mortalidad infantil africana era de 107 por cada 1.000 nacimientos en 1999, frente a la cifra de 69 para el sur de Asia y de 32 para América Latina. Cerca del 9 por 100 de la franja de población subsahariana entre quince y cuarenta y nueve años vive con VIH/SIDA, cifra que supera con mucho la de otras regiones. Hay 121 casos de tuberculosis por cada 100.000 habitantes, mientras que las cifras correspondientes para el sur de Asia y América Latina son 98 y 45².

La finalidad principal de este artículo consiste en situar esta transformación en la perspectiva del sistema-mundo capitalista, ubicando la experiencia del África subsahariana en el contexto de la bifurcación más gene-

¹ Este artículo –presentado inicialmente en la conferencia sobre «The Political Economy of Africa Revisited», Institute for Global Studies, Johns Hopkins University, abril de 2002– proviene de un proyecto conjunto con John Saul, destinado a evaluar nuestros escritos sobre la economía política de África treinta años después de su publicación. En la preparación de esta versión del artículo me han ayudado mucho Ben Brewer, Jake Lowinger, Darlene Miller y Cagla Ozgur, así como los comentarios sobre versiones anteriores de John Saul, Beverly J. Silver y José Itzigsohn. La calificación de «tragedia africana» se debe a Colin LEYS: «Confronting the African Tragedy», *NLR* 1/204 (marzo-abril de 1994), pp. 33-47.

² Véase el Programa de Desarrollo de la ONU, *Human Development Report 2001*, pp. 144, 165, 169. Las cifras de ese informe están tomadas de la propia ONU, la OMS y la FAO.

ral de los destinos del Tercer Mundo que se abrió en torno a 1975. Ese enmarque sirve a su vez a un doble propósito. Por un lado, pretende evaluar hasta qué punto se habrían podido prever la crisis y la tragedia empleando el tipo particular de economía política que introdujimos³ John Saul y yo a finales de la década de 1960. Por otro, pretende remediar lo que retrospectivamente me parecen las deficiencias más sobresalientes, no sólo de nuestra («vieja») variante de economía política, sino también, muy especialmente, de la «nueva» variante introducida en la década de 1980 por los teóricos de la «elección racional» como respuesta a la crisis.

Procederé del siguiente modo. Plantearé primero las principales tesis que propusimos Saul y yo antes de que se iniciara la crisis y las compararé con las proclamas de la «nueva» economía política. A continuación analizaré resumidamente la evolución de la crisis africana para mostrar que los años en torno a 1980 constituyen un punto de inflexión importante en cuanto al destino del África subsahariana en la economía política global; luego ofreceré una explicación sumaria centrándome en el cambio radical acontecido en el contexto general del desarrollo del Tercer Mundo entre 1979 y 1982. En los últimos apartados del artículo intentaré plantear una explicación más elaborada, atendiendo al impacto extremadamente desigual provocado por el cambio del contexto global sobre diferentes regiones del Tercer Mundo, dedicando una atención especial al agudo contraste entre los destinos de África y del este asiático; y concluiré con una breve evaluación de lo que podrían haber hecho las elites y gobiernos africanos para evitar la tragedia africana o al menos neutralizar sus aspectos más destructivos.

I. Economía política de África, «nueva» y «vieja»

Durante los últimos veinte años la interpretación dominante de la crisis africana la ha atribuido a una supuesta propensión de sus elites y grupos dominantes al empleo de «malas políticas» y «pobre gobernación». La definición de éstas, así como las razones de la supuesta adicción africana a ellas, ha ido variando, pero la idea de que la responsabilidad fundamental de la tragedia africana corresponde a sus elites y gobiernos es compartida por la mayoría de las interpretaciones. Como veremos, en los últimos años esta idea ha sido puesta en cuestión por algunas investigaciones muy serias sobre los determinantes del comportamiento económico de los países del Tercer Mundo. Ese cuestionamiento, sin embargo, no ha pasado de ser implícito y ha tenido poco impacto sobre la interpretación predominante de la crisis.

³ En una serie de artículos aparecidos más tarde en Giovanni ARRIGHI y John SAUL, *Essays on the Political Economy of Africa*, Nueva York, 1973. En ellos, como en éste, el término *África* se refiere siempre al África subsahariana.

El texto más influyente en el lanzamiento de la interpretación estándar fue un documento del Banco Mundial de 1981 conocido como Informe Berg⁴. Su evaluación de las causas de la crisis africana era muy «internalista» y muy crítica hacia la política de los gobiernos africanos por haber socavado el proceso de desarrollo destruyendo los incentivos que habrían permitido a los productores agrícolas incrementar la producción y las exportaciones. Monedas nacionales sobrevaluadas, menosprecio de la agricultura campesina, industrias altamente protegidas y excesiva intervención estatal fueron señaladas como las «malas» políticas fundamentalmente responsables de la crisis africana. Devaluaciones sustanciales de la moneda, dismantelamiento de la protección industrial, incentivos a los precios para la producción y las exportaciones agrícolas y sustitución de la empresa pública por la privada –no sólo en la industria, sino también en la prestación de servicios sociales– fueron las «buenas» políticas recomendadas para salvar al África subsahariana de sus infortunios.

Los diagnósticos y pronósticos del Informe Berg coincidían con los de otro texto muy influyente publicado también en 1981, que pronto adquirió la categoría de clásico como exposición tanto de la «nueva» economía política como de los peligros de la intervención estatal en los países subdesarrollados⁵. En opinión de Bates, los funcionarios públicos de los países africanos recién independizados utilizaron los poderosos instrumentos de control económico que habían heredado de los regímenes coloniales para beneficiar a las elites urbanas y en primer lugar y sobre todo a sí mismos. Al destruir los incentivos con que contaban los granjeros para incrementar la producción agrícola, esas políticas minaban el proceso de desarrollo. La respuesta de Bates al problema –desmantelar el poder público y dejar libre al campesinado para aprovechar las oportunidades del mercado– era semejante a la defendida por el Banco Mundial en el Informe Berg y en otros posteriores⁶.

Sin embargo, su interpretación de la crisis era a un tiempo más pesimista y más radicalmente antiestatal que la del Banco Mundial, ya que la evaluación que hacía éste de la situación se basaba ostensiblemente en una doble suposición: suponía que una causa importante de las «malas» políticas era que los gobiernos africanos no habían comprendido sus efectos negativos, y que los efectos positivos de las «buenas» políticas, una vez

⁴ BANCO MUNDIAL, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, Washington DC, 1981.

⁵ Robert BATES, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policy*, Berkeley, 1981. En cuanto al surgimiento de la «nueva» economía política para África en la década de 1980, véase, entre otros, Carol LANCASTER, «Political Economy and Policy Reform in Sub-Saharan Africa», en Stephen COMMINS (ed.), *Africa's Development Challenges and the World Bank*, Boulder, 1988.

⁶ Véase en especial BANCO MUNDIAL, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa: A Joint Programme of Action*, Washington DC, 1984, y *Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa: 1986-1990*, Washington DC, 1986.

que se pusieran en práctica, generarían un apoyo generalizado en favor de su mantenimiento. Lo único necesario (o lo principal) para resolver la crisis, por lo tanto, era persuadir a los gobiernos africanos de que el cambio de una mala política a una buena era algo que les beneficiaría a ellos mismos y a sus poblaciones. Al introducir consideraciones históricas y socioestructurales –los potentes instrumentos de dominación que habían heredado del dominio colonial las elites africanas; los conflictos por el poder entre clases y grupos étnicos, regionales y económicos–, la «nueva» economía política (de aquí en adelante NEP) era mucho más escéptica que el Banco Mundial acerca de la posibilidad de convencer a los gobiernos africanos de que cambiaran sus «malas» políticas por otras «buenas» y de que las mantuvieran si optaban eventualmente por ellas⁷. Implícitamente, al menos, el antiestatismo de la NEP no sólo pretendía liberar a las fuerzas del mercado de las restricciones y regulaciones gubernamentales, como defendía el Banco Mundial. También tendía a socavar la legitimación de las coaliciones sociales que controlaban el Estado, fuerzas que cabía considerar irremediabilmente comprometidas con la «mala» política como medio eficaz de reproducción de su propio poder y privilegios.

Los diagnósticos «internalistas» y «estatominimalistas» del Banco Mundial y la NEP no dejaron de suscitar críticas. La principal provino de los propios gobiernos africanos. En un documento publicado el mismo año que el Informe Berg, pero firmado en 1980 en una reunión en Lagos, los jefes de Estado de la OUA atribuían la crisis a una serie de impactos externos, entre los que se encontraban el deterioro de los términos de intercambio para los productos del sector primario, el creciente proteccionismo de los países ricos, los elevados tipos de interés y el agobiante servicio de la deuda. El Plan de Acción de Lagos –como acabó siendo conocido– veía la resolución de la crisis, por lo tanto, en una mayor dependencia, no de los mecanismos del mercado mundial, sino de la capacidad de los Estados africanos para movilizar los recursos nacionales y promover una mayor integración y cooperación económica⁸. Su insistencia en la autoayuda colectiva mediante la creación de un mercado común continental reflejaba la influencia que llegó a tener en la época la teoría de la dependencia, así como la sensación de poder que los Estados africanos extraían de la casi total descolonización formal del continente. Pero ni la influencia de la teoría de la dependencia ni aquella sensación de poder duraron mucho tiempo.

Poco después de la promulgación del plan, cuando la situación económica ya se iba deteriorando rápidamente, la sequía del Sahel y el hambre golpearon con una creciente virulencia que alcanzó su culminación en 1983-1984. Al año siguiente se convocó una nueva cumbre de la OUA

⁷ Véase Lancaster, «Political Economy and Policy Reform in Sub-Saharan Africa», cit., pp. 171-173.

⁸ OUA, *The Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, Ginebra, 1981.

en Addis Abeba con la finalidad específica de preparar una propuesta de acción sobre los problemas económicos y sociales de África, que debía presentarse en la sesión especial de la Asamblea General de la ONU. La cumbre produjo un documento, *Africa's Priority Programme for Economic Recovery, 1986-1990* (APPER), que insistía una vez más en el papel de los impactos externos en la profundización de la crisis y en la necesidad de una mayor autoayuda a fin de superarla. Sin embargo, en abierto contraste con el plan de Lagos, reconocía sin rodeos las responsabilidades de los gobiernos africanos en la crisis y las limitaciones de cualesquiera acciones emprendidas por los Estados africanos por sí solos. En línea con ese reconocimiento, aceptaba poner en práctica varias reformas políticas acordes con el Informe Berg y pedía a la comunidad internacional que emprendiera acciones para aliviar la carga aplastante de la deuda externa africana y para estabilizar y aumentar los precios pagados por sus exportaciones. El resultado fue un «pacto» entre los Estados africanos y la «comunidad internacional» para una acción conjunta hacia la resolución de la crisis, explicitado en el *Programa de Acción de Naciones Unidas para la Recuperación y el Desarrollo Económico de África, 1986-1990* (UNPAAERD)⁹.

Fantu Cheru, señalando que los Estados africanos se atuvieron en gran medida a su compromiso en el pacto, mientras que las potencias occidentales no lo hicieron, caracteriza el UNPAAERD como «una simple reencarnación del Informe Berg»¹⁰. Esa caracterización es en gran medida justa, pero embellece los cambios que se produjeron en la posición del Banco Mundial. A medida que un creciente número de Estados africanos se sometía a los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial, con resultados cuando más mediocres, tanto la NEP como el Banco Mundial comenzaron a revisar sus prescripciones neoutilitaristas y «estatominimalistas» y a insistir en el papel de las instituciones y el «buen gobierno»¹¹. En 1997 el Banco Mundial había abandonado a todos los efectos prácticos la concepción minimalista del Estado. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de ese año, las anteriores preocupaciones por el tamaño del aparato del Estado y la amplitud de la intervención pública en la economía quedaron completamente eclipsadas por el llamamiento a lograr burocracias eficaces y Estados activos en la puesta en práctica de los planes de ajuste estructural. Esos nuevos imperativos, sin embargo, descargaban una responsabilidad aún mayor sobre los hombros de las elites y gobiernos africanos, tanto por el fracaso de sus economías

⁹ Akilagpa SAWYERR, «The Politics of Adjustment Policy», en Adedeji, Rasheed y Morrison (eds.), *The Human Dimension of Africa's Persistent Economic Crisis*, Londres, 1990, pp. 218-223.

¹⁰ Fantu CHERU, *The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy*, Londres, 1999, pp. 15-16.

¹¹ Robert BATES, *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Cambridge, 1989; véase también BANCO MUNDIAL, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study*, Washington DC, 1989, y BANCO MUNDIAL, *Governance and Development*, Washington DC, 1992.

en la recuperación como por los desastres sociales que acompañaron ese fracaso. Los brotes de optimismo basados en una mayor integración de África en la economía mundial, la liberación de los mercados del control gubernamental y mayores oportunidades para la empresa privada –esto es, el sometimiento africano a las prescripciones del FMI y el Banco Mundial– fueron seguidos a corto plazo por evaluaciones cada vez más pesimistas sobre la capacidad de los gobiernos y las elites africanas para resolver su larga crisis¹².

Al releer nuestros *Essays on the Political Economy of Africa*, me llaman la atención tanto las semejanzas como las diferencias entre nuestras aseveraciones y las de la NEP, que se hicieron predominantes en las décadas de 1980 y 1990. Nuestro análisis anticipaba la mayoría de las críticas hacia las elites africanas que Bates planteaba trece años después. Mucho antes de que se iniciara la tragedia africana, fuimos de los primeros en señalar que los grupos dominantes de la época, fueran cuales fueran sus inclinaciones ideológicas, eran probablemente parte del problema más que de la solución del estado de subdesarrollo del África subsahariana. En un artículo publicado inicialmente en 1968 argumentábamos que el más importante de esos problemas era un modelo de «absorción del excedente» que fomentaba el consumo ostentoso de las elites y subelites burocráticas urbanas y la transferencia al exterior de beneficios, intereses, dividendos y retribuciones de diversos tipos. Al restringir el crecimiento de la productividad agrícola y los mercados domésticos, ese modelo perpetuaba la dependencia de las economías africanas con respecto al crecimiento de la demanda mundial de materias primas. A menos que cambiara el modelo, señalábamos, «es muy improbable una aceleración del crecimiento económico del África tropical en el marco de la economía política existente, y cuando acabe la fase de fácil sustitución de importaciones lo que cabe esperar de hecho es una ralentización».

Por otra parte, un cambio en el modelo de la absorción del excedente capaz de estimular la productividad agrícola requería «un ataque a los pri-

¹² Véase Ray BUSH y Morris SZEFTTEL, «Commentary: Bringing Imperialism Back In», *Review of African Political Economy* 80 (1999), p. 168. Dos artículos de portada de *The Economist* dan también buena muestra de ese giro. Tres años después de haber proclamado en un artículo de portada que «el África subsahariana está en su mejor momento en toda una generación», en su número del 13-19 de mayo de 2000 *The Economist* declaraba desde su portada que África era «Un continente sin esperanza». Al criticar ferozmente la exigua «cosecha de líderes» africanos, quienes, personalizando el poder, han erosionado las instituciones nacionales en vez de estimularlas y convertido sus países en «Estados huecos» adornados con los oropeles de la modernidad, pero cuyo núcleo está vacío, la revista se preguntaba: ¿Tiene África alguna deficiencia de carácter inherente que explique su secular atraso y que la haga incapaz de acometer el desarrollo? Observando el contraste existente entre las dos historias de portada, el *Financial Mail*, una revista de negocios de Johannesburgo, replicaba: «¿Tienen los editores de *The Economist* alguna deficiencia de carácter inherente que les haga incapaces de emitir opiniones coherentes?»: véase «The Hopeless Continent», *World Press Review* (octubre de 2000), pp. 24-25.

vilegios de las mismas clases que constituían la base del poder sobre la que descansan probablemente la mayoría de los gobiernos africanos». Por consiguiente, caracterizábamos el desarrollo económico del África tropical en la década de 1960 como «un “crecimiento perverso”; esto es, un crecimiento que socava más que vigoriza las potencialidades de la economía para el crecimiento a largo plazo». En una época de optimismo generalizado sobre las perspectivas del desarrollo económico en África, y especialmente sobre el papel en ese desarrollo de las elites africanas, nosotros éramos bastante escépticos sobre uno y otro. De hecho señalábamos incluso que «el carácter de la competencia entre las elites en el África contemporánea, y en particular el ascenso de los militares a una posición de especial relevancia, muestra la amplitud de las fuerzas que impulsan la situación en una dirección contrarrevolucionaria»¹³.

Pese a las coincidencias de ambos diagnósticos, nuestra variante de economía política difería radicalmente de la NEP en dos aspectos: concedía mucha más atención al contexto global en el que se desplegaban los esfuerzos desarrollistas africanos y era mucho más neutral sobre el papel de los Estados en los procesos de desarrollo. El contexto global proporcionaba un marco sombrío a nuestra visión de la situación. A diferencia de la NEP, atribuíamos un papel fundamental al capitalismo mundial en la configuración y restricción de los esfuerzos desarrollistas y sus resultados a escala nacional. El modelo de absorción del excedente que minaba el potencial crecimiento a largo plazo de las economías africanas —incluido el consumo de lujo de las elites urbanas y los niveles relativamente altos de consumo de masas de distintos tipos de «aristocracias obreras»— debía tanto al menos a la integración de esas economías en los circuitos globales del capital como a la política de las elites africanas destinada a apropiarse de la mayor porción posible del excedente económico. Además, como muestra un párrafo citado más arriba, nos dábamos cuenta de que la fase de fácil sustitución de importaciones daría lugar a un refuerzo de las restricciones impuestas por el capitalismo mundial al desarrollo nacional en África.

Como veremos, se trataba de una economía política capaz de predecir y explicar la crisis africana de la década de 1970. Aun así, no ofrecía ninguna guía para una comprensión de las fuerzas que iban a convertir más tarde la crisis en tragedia. No éramos conscientes de la incipiente turbulencia del capitalismo mundial, y todavía menos del impacto particularmente desastroso que iba a tener sobre la economía política en África, en agudo contraste con sus beneficiosos efectos sobre otras regiones del Tercer Mundo, en particular el este de Asia. Para poner de relieve y tratar de reparar esas deficiencias, comenzaré mostrando lo que previmos y lo que no previmos sobre la crisis africana.

¹³ G. Arrighi y J. Saul, *Essays on the Political Economy of Africa*, cit., pp. 16-23, 33, 34; curativa añadida.

II. Desarrollo desigual de la crisis africana

Pese a la disposición generalizada a tratar el África subsahariana como un desastre uniforme en cuanto al desarrollo, en el subcontinente ha habido también muchas historias afortunadas. En su estudio sobre las experiencias de desarrollo económico sostenido en África entre 1960 y 1996, Jean-Claude Berthélemy y Ludvig Soderling presentan hasta una veintena de tales experiencias, cuatro en el norte de África y las dieciséis restantes en el África subsahariana¹⁴. Se trata de comportamientos extraordinarios que se pueden comparar muy favorablemente con las economías «milagrosas» del este de Asia, con lo que proporcionan pruebas conclusivas de que, diga lo que diga el *Economist*, los países africanos, en comparación con otros países de baja renta, no tienen un «defecto característico» que les haga incapaces de mantener un crecimiento sostenido. Para nuestra finalidad actual, no obstante, el interés principal de esas experiencias reside en su distribución temporal.

En el Cuadro 1 he clasificado las dieciséis historias de los éxitos subsaharianos según los años en que comenzaron y en que concluyeron. Como se puede ver en este cuadro, la mayoría de esas historias (12 de 16) se acumulan en dos grupos: un grupo mayor de experiencias (8) que comenzó en la década de 1960 y concluyó en la de 1970, y un grupo más pequeño (4) que comenzó en la década de 1980 y no había concluido todavía en 1996. Con la excepción de Isla Mauricio, demográficamente insignificante, el grupo más pequeño consiste en países que tuvieron experiencias desarrollistas desastrosas en años anteriores. Dado que su posterior crecimiento no compensaba su contracción anterior, su «éxito» era en gran medida ficticio. El grupo mayor, por el contrario, consiste en verdaderas historias de éxito y proporciona fuertes pruebas circunstanciales en apoyo de nuestra afirmación en 1968 de que el crecimiento económico experimentado por los países africanos de la época era «perverso», esto es, un modelo que socavaba más que promovía su potencial para el desarrollo a largo plazo. De hecho, todas menos una de las ocho historias de éxito iniciadas a comienzos de la década de 1960 concluyeron en la década siguiente y la única que se prolongó más allá (Kenia) terminó a comienzos de la década de 1980. Además, ninguno de los países que experimentaron esos tempranos éxitos aparece de nuevo en el grupo posterior.

¹⁴ Una experiencia de desarrollo económico sostenido se define como «un período ininterrumpido de diez años o más, durante el cual el crecimiento promedio a lo largo de cada intervalo de cinco años se mantiene por encima del 3,5 por 100». Las dieciséis experiencias subsaharianas que satisfacen esa definición duraron un promedio de 15,4 años y mantuvieron un crecimiento medio anual del 7,1 por 100. Véase Jean-Claude BERTHÉLEMY y Ludvig SODERLING, «The Role of Capital Accumulation, Adjustment and Structural Change for Economic Take-Off: Empirical Evidence from African Growth Episodes», *World Development* 2 (2001); los promedios mencionados se han calculado a partir de su Cuadro 1.

Cuadro 1: Éxitos subsabarianos, 1960-1996

Inicio del período de crecimiento	Fin del período de crecimiento					
	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1996
1960-1964	Etiopía Sudáfrica Togo	Costa de Marfil Malauí Namibia Tanzania	Kenia			
1965-1969		Gabón		Camerún		Botsuana †
1970-1974			Lesoto			
1975-1979						
1980-1984						Ghana † Mauricio †
1985-1989						Mozambique † Uganda †

Población total (en miles de habitantes) en el año 2000:

Botsuana	1.541	Malauí	11.308
Camerún	14.876	Mauricio	1.161
Costa de Marfil	16.013	Mozambique	18.292
Etiopía	62.908	Namibia	1.757
Gabón	1.230	Sudáfrica	43.309
Ghana	19.306	Togo	4.527
Kenia	30.669	Tanzania	35.119
Lesoto	2.035	Uganda	23.300

La población total del África subsahariana en el año 2000 era de 650.946.000 habitantes.

† El período de crecimiento se mantenía más allá de 1996.

Fuente: Construido a partir de Jean-Claude BERTHÉLEMY y Ludvig SODERLING, «The Role of Capital Accumulation, Adjustment and Structural Change for Economic Take-Off», p. 325.

Hay sin embargo un aspecto de la distribución temporal en el Cuadro 1 que nuestro diagnóstico de 1968 dejaba en gran medida sin explicar. Se trata del precipitado declive en el número de historias exitosas iniciadas en sucesivos subperíodos: ocho en 1960-1964, tres en 1965-1969, una en 1970-1974, ninguna en 1975-1979. Ese declive se puede atribuir en parte a la dinámica del «crecimiento perverso». Su amplitud, sin embargo, apunta a un cambio importante en las condiciones de desarrollo africano, esto es, un cambio que redujo drásticamente la probabilidad no sólo de que las experiencias de fuerte crecimiento sostenido se prolongaran, sino también de que se iniciaran otras nuevas. La idea de que algo más que el «crecimiento perverso» formaba parte del deterioro de las condiciones económicas del África subsahariana a finales de la década de 1970 queda confirmada por el comportamiento general de la región. El Cuadro 2, a continuación, muestra el PNB per cápita de diferentes regiones y países del Tercer y el Primer Mundo, como porcentaje del PNB per cápita «mundial», mientras que el Cuadro 3 muestra los cambios porcentuales en los

valores del Cuadro 2 para los períodos seleccionados y para el período 1960-1999 en su conjunto¹⁵.

Cuadro 2: *PNB regional per cápita como porcentaje del PNB mundial per cápita*

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
África subsahariana	19	18	17	18	16	13	12	11	10
América Latina	71	65	65	73	76	66	59	61	60
Oriente Próximo y norte de África	31	25	31	35	37	36	36	34	34
Sur de Asia	6	6	6	5	5	6	6	7	7
Este de Asia*	7	7	7	9	11	13	17	23	25
Tercer Mundo*	16	15	16	17	18	18	19	22	23
Norteamérica	443	329	416	326	433	333	469	334	489
Europa occidental	328	439	353	416	384	462	411	468	417
Australasia	339	338	331	375	321	393	317	406	357
Japón	282	355	500	535	578	640	715	719	704
Primer Mundo	359	374	397	413	431	456	479	475	486
Tercer Mundo como % del Primer Mundo	4	4	4	4	4	4	4	5	5

Fuente: cálculos basados en BANCO MUNDIAL, *World Tables*, vols. 1 y 2, 1984, y BANCO MUNDIAL, *World Development Indicators*, CD ROM, Washington DC, 2001.

* Incluida China.

PNB «mundial»=100. He excluido del cálculo del PNB «mundial» per cápita a la antigua URSS y al este de Europa, así como a algunos países africanos, asiáticos y latinoamericanos, debido a la ausencia de datos comparables para uno o más de los años mostrados en la tabla. Sin embargo, los países incluidos en el cálculo para 1999 alcanzaban aproximadamente el 96,7 por 100 del PNB «mundial». El PNB «mundial» per cápita utilizado para calcular los porcentajes del cuadro 2 constituye por tanto una aproximación muy cercana al de la totalidad del planeta.

Considerados conjuntamente, estos dos cuadros proporcionan un panorama sintético de los éxitos y fracasos comparados de distintas regiones del mundo. Hay tres rasgos principales que exigen algún comentario. En primer lugar, aunque el África subsahariana es con mucho la peor situada entre las regiones del Tercer Mundo, ese registro negativo es casi por completo un fenómeno posterior a 1975. Hasta ese año el comportamiento africano no era mucho peor que el de la media mundial y sí mejor que el del sur de Asia y hasta que el de las más ricas regiones del Primer Mundo (Estados Unidos). No es hasta 1975 cuando África experimenta un verdadero colapso, un hundimiento seguido por un continuo declive en las décadas de 1980 y 1990, que explica fundamentalmente el comporta-

¹⁵ Las cifras del PNB per cápita relativo del Cuadro 2 resultan particularmente adecuadas para evaluar las diferencias en la renta y la riqueza nacional, así como los avances o retrocesos en la jerarquía mundial de naciones y regiones por renta y riqueza. Como veremos más adelante, reflejan sin embargo muy imperfectamente las diferencias en bienestar.

Cuadro 3: *Cambios porcentuales en el PNB per cápita en relación con el PNB per cápita mundial*

	1960-1975	1975-1990	1990-1999	1960-1999
África subsahariana	-5	-33	-17	-47
América Latina	3	-19	2	-15
Oriente Próximo y norte de África	13	3	-6	10
Sur de Asia	-17	20	17	17
Este de Asia	29	89	47	257
Tercer Mundo	6	12	21	44
Norteamérica	-26	44	4	10
Europa occidental	27	-1	1	27
Australasia	11	-15	13	5
Japón	90	34	-2	150
Primer Mundo	15	16	1	35

miento comparativamente pobre del período 1960-1999 en su conjunto. Aquí también, el «crecimiento perverso» puede ayudar a explicar el colapso pero difícilmente da cuenta de su profundidad.

En segundo lugar, el colapso africano de 1975-1990 formaba parte de un cambio importante en la desigualdad interregional del comportamiento económico del Tercer Mundo. En ese período se produjo una notable bifurcación entre el comportamiento cada vez peor del África subsahariana, América Latina, y en menor medida Oriente Próximo y el norte de África, por un lado, y el comportamiento cada vez mejor del este y el sur de Asia, por otro (véase el Cuadro 3). El colapso africano fue una manifestación particularmente extrema de esa divergencia. Cabe plantear entonces la pregunta de por qué ocurrió esa bifurcación cuando lo hizo y por qué fue particularmente nociva para África y particularmente beneficiosa para el este de Asia.

Finalmente, tanto el colapso africano como la bifurcación interregional estaban asociados a un importante cambio de tendencia en el Primer Mundo. Como muestran las anteriores cifras, el comportamiento comparado de las regiones del primer mundo desde 1960 se ha caracterizado por tres tendencias principales. Una de ellas es la mejora muy sustancial, hasta 1990, de la posición de Japón y su relativo estancamiento desde entonces. Otra es la mejora, menos sustancial, de la posición de Europa occidental hasta 1990 y su estancamiento menos marcado en la década iniciada entonces. El tercero es el deterioro de la posición norteamericana hasta 1975 y su mejora a partir de ese momento¹⁶. Se plantea entonces la pre-

¹⁶ Un cuarto rasgo sobresaliente es el de las oscilaciones mutuamente contracíclicas entre los valores de Estados Unidos y Europa occidental del Cuadro 2. Un análisis de esa tendencia cae fuera del alcance de este artículo. Las oscilaciones se tienen no obstante en cuenta en la identificación de tendencias que viene a continuación.

gunta de cómo se relacionan entre sí estas tendencias y si los colapsos africano y latinoamericano de la década de 1980 están relacionados de algún modo con el cambio simultáneo de la posición norteamericana.

En resumen, lo que convirtió en tragedia la crisis del África subsahariana, con consecuencias desastrosas no sólo para el bienestar de sus pueblos sino también para su *status* en el mundo, fue el colapso económico de la región en la década de 1980¹⁷. Aunque excepcional en cuanto a su severidad, ese colapso formaba parte de un cambio de tendencias más amplio entre las regiones del Primer y el Tercer Mundo. La tragedia africana debe explicarse, por lo tanto, analizando las fuerzas que propulsaron esa transformación y las que hicieron particularmente grave su impacto sobre África. Es decir, debemos ofrecer respuestas a las dos siguientes preguntas básicas: primera, ¿cómo se explica el cambio de tendencia de las diversas regiones del mundo a finales de la década de 1970? Y segunda, ¿por qué afectó positivamente ese cambio al comportamiento de algunas regiones del Tercer Mundo y negativamente al de otras, y mucho más negativamente al comportamiento del África subsahariana que al de cualquier otra región del Tercer Mundo?

III. La coyuntura del sistema-mundo y la crisis africana

Buena parte de la respuesta a la primera pregunta reside en la naturaleza de la crisis que sufrió el capitalismo mundial en la década de 1970, y en la respuesta frente a ella de la potencia hegemónica, Estados Unidos. Esa crisis global fue al mismo tiempo una crisis de rentabilidad y de legitimidad¹⁸. La primera se debió ante todo a la intensificación a escala mundial de las presiones competitivas sobre todas las empresas en general, y sobre las firmas industriales en particular, derivada de la gran expansión del comercio y la producción mundiales durante las décadas de 1950 y 1960. En cierta medida, la crisis de legitimación fue consecuencia de la crisis de rentabilidad. Las políticas e ideologías que habían desempeñado un papel esencial en el despegue y mantenimiento de la expansión mundial del comercio y la producción durante las décadas de 1950 y 1960 —el llamado keynesianismo, entendido en sentido amplio— se volvieron contraproducentes, tanto social como económicamente, en cuanto la expansión intensificó la competencia por recursos cada vez más escasos, tanto humanos como naturales. Pero la crisis de legitimidad se debió también a los crecientes costes sociales y económicos del recurso estadounidense a la coerción para afrontar el desafío comunista en el Tercer Mundo.

¹⁷ Sobre las implicaciones sociales del colapso africano, véase Mary CHINERY-HESSE, «Divergence and Convergence in the New World Order», en Adebayo ADEDEJI (ed.), *Africa Within the World: Beyond Dispossession and Dependence*, Londres, 1993, pp. 144-147.

¹⁸ Véase mi libro *El largo siglo XX*, Madrid, Akal, 1999 [1994]; y G. ARRIGHI, Beverly J. SILVER *et al.*, *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Madrid, Akal, 2001 [1999].

La respuesta inicial de Estados Unidos a la crisis –retirada de Vietnam y apertura a China, manteniendo no obstante la adhesión al keynesianismo tanto en el ámbito doméstico como en el exterior– sólo consiguió empeorarla, provocando un declive precipitado del poder y prestigio estadounidenses. De ese declive formaba parte un desencanto generalizado (particularmente agudo en África) con respecto a lo que Philip McMichael ha llamado el «proyecto desarrollista» lanzado bajo la hegemonía estadounidense¹⁹. Esto no se debió a un deterioro de la situación económica del Tercer Mundo, ya que en un primer momento la crisis global parecía mejorar las perspectivas económicas de esos países, incluidos los de África. A comienzos de la década de 1970 los términos de intercambio –especial, pero no exclusivamente, para los países productores de petróleo– mejoraron para ellos. Además, la crisis de rentabilidad en los países del Primer Mundo, combinada con la inflación de las rentas del petróleo depositadas rutinariamente en bancos occidentales y mercados financieros «extraterritoriales», creó una liquidez sobreabundante. Ese exceso de liquidez se recicló a su vez como préstamos de capital en términos altamente favorables para los países del Segundo y Tercer Mundo, incluidos los africanos, lo que hizo que a comienzos de la década de 1970 mejorara en todo caso la situación de todas las regiones del Tercer Mundo exceptuando el sur de Asia (véase el Cuadro 3). Pero fue en esa época cuando los países del Tercer Mundo, cada vez más impacientes con el «proyecto desarrollista», intentaron renegociar los términos de su incorporación a la economía política global mediante el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Había al menos tres buenas razones para ello.

La primera fue que, aun en las regiones del Tercer Mundo con mejor comportamiento, el progreso económico quedaba todavía muy lejos de las esperanzas despertadas por la descolonización y la industrialización o modernización generalizadas. Como muestran los Cuadros 4 y 5, referidos a los países del Primer Mundo, todas las regiones del Tercer Mundo incrementaron su grado de industrialización (medido por el porcentaje del sector industrial en el PNB) y la urbanización (medida por el porcentaje no rural de la población total) en mayor medida que su PNB por cápita. Hablando comparativamente, en otras palabras, los países del Tercer Mundo soportaban los costes sociales de la creciente industrialización y urbanización sin compartir los beneficios económicos que habían esperado cosechar sobre la base de la experiencia histórica de los países del Primer Mundo.

Una segunda causa de la crisis del «proyecto desarrollista», relacionada en parte con la primera, fue que el crecimiento económico hizo poco por aliviar la pobreza del Tercer Mundo. Ya en 1970, el presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, había reconocido que, aun alcanzando altas

¹⁹ Philip McMICHAEL, *Development and Social Change: A Global Perspective*, Thousand Oaks, California, 1996.

Cuadro 4. *Porcentaje de sector manufacturero respecto al PIB de la región en comparación con la media «mundial»*

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1998
África subsahariana	55	65	65	72	71	76	87	75
América Latina	100	99	98	114	115	122	112	101
Oriente Próximo y norte de África	39	39	44	40	41	57	69	69
Sur de Asia	49	52	53	65	71	74	81	76
Este de Asia*	63	69	83	96	115	117	124	149
Tercer Mundo*	77	80	81	94	100	105	107	114
Norteamérica	99	100	90	89	88	85	83	90
Europa occidental	102	99	101	104	101	98	96	93
Australasia	90	92	88	84	80	76	67	65
Japón	123	120	131	120	120	126	126	115
Primer Mundo	103	103	103	101	100	100	99	97
Tercer Mundo como % del Primer Mundo	75	78	78	92	99	106	108	118

Fuente: *idem* Cuadro 1.

* Incluida China.

tasas de crecimiento del PNB, en los países pobres la mortalidad infantil seguía siendo «alta», la esperanza de vida «baja», el analfabetismo «generalizado», el desempleo «endémico y creciente» y la distribución de renta y riqueza «gravemente sesgada»²⁰. Aunque durante casi toda la década de 1970 la renta de muchos de los países del Tercer Mundo se incrementó en términos absolutos y relativos, el bienestar de sus poblaciones siguió mejorando lentamente, si es que lo hizo en algo²¹.

Finalmente, las mejoras en la situación económica de las regiones del Tercer Mundo, o al menos de algunas de ellas, comparadas con las del Primer Mundo, parecían quedar lejos del desplazamiento comúnmente percibido en el equilibrio mundial del poder político que siguió a la debacle estadounidense en Vietnam, la derrota portuguesa en África, las dificultades israelíes en la guerra de 1973 y la entrada de la República Popular China en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los dos primeros *shocks* petrolíferos fueron en parte causa y efecto de ese cambio percibido en el equilibrio mundial de poder. También fue así en cuanto al crecimiento de los flujos de capital norte-sur, tanto privados como públicos.

²⁰ Robert McNAMARA, «The True Dimension of the Task», *International Development Review* 1 (1970), pp. 5-6.

²¹ Dudley SEERS, «The Birth, Life and Death of Development Economics», *Development and Change* (octubre de 1979).

Cuadro 5. *Porcentaje de población no rural en comparación con la media «mundial»*

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1998	1999
África subsahariana	51	54	59	64	67	69	72	76	79
América Latina	149	154	161	168	170	170	168	166	164
Oriente Medio y Norte de África	91	98	105	110	111	117	121	126	128
Sur de Asia	51	51	53	56	59	59	59	60	61
Este de Asia*	51	53	52	53	57	64	71	74	77
Tercer Mundo*	64	66	69	71	75	79	82	84	86
Norteamérica	212	207	207	202	194	186	178	172	168
Europa occidental	206	204	206	205	199	191	183	178	173
Australasia	242	237	237	234	224	213	201	192	185
Japón	190	193	200	207	200	191	183	177	172
Primer Mundo	206	204	206	205	198	190	182	176	171
Tercer Mundo como % del Primer Mundo	31	33	33	35	38	41	45	48	50

Fuente: *idem* Cuadro 1.

* Incluida China.

Las demandas de un nuevo orden económico internacional por parte del Tercer Mundo pretendían aumentar y al mismo tiempo institucionalizar esa redistribución incipiente de los recursos²².

El Plan de Acción de Lagos, firmado por los jefes de Estado africanos en 1980, expresaba todavía la sensación de poder de los gobiernos del Tercer Mundo derivada de la crisis de la hegemonía estadounidense. Pero ese plan reflejaba también circunstancias rápidamente cambiantes, que eran en parte efecto del descenso en la producción y el comercio mundiales, que a partir de 1975 condujo a un empeoramiento de los términos de intercambio para la mayoría de los países del Tercer Mundo no productores de petróleo. El factor decisivo, sin embargo, fue la respuesta radicalmente nueva dada por parte de Estados Unidos al declive continuo de su poder y prestigio, que alcanzó su nadir a finales de la década de 1970 con la revolución iraní, un nuevo aumento de los precios del petróleo, la invasión soviética de Afganistán y una nueva y seria crisis de confianza en el dólar estadounidense. Fue en este contexto, en los últimos años de la administración Carter –y luego, con mayor determinación, bajo Reagan– cuando se produjo un cambio drástico en la política estadounidense.

²² Stephen KRASNER, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, 1985.

Militarmente, el gobierno estadounidense comenzó a evitar el tipo de batalla sobre el terreno que le había llevado a la derrota en Vietnam, optando en su lugar por la guerra mediante agentes interpuestos (como en Nicaragua, Angola y Afganistán), confrontaciones de valor meramente simbólico (como en Granada y Panamá) o bombardeos desde el aire, donde su maquinaria bélica de alta tecnología contaba con una ventaja absoluta (como en Libia). Al mismo tiempo, Estados Unidos inició una escalada en la carrera de armamentos con la Unión Soviética mucho más allá de lo que ésta podía afrontar. Y lo que es más importante, el gobierno estadounidense comenzó a recurrir a políticas económicas —una contracción drástica de la oferta monetaria, tipos de interés más elevados, impuestos más bajos para los ricos y libertad de acción prácticamente irrestricta para la empresa capitalista— que liquidaron no sólo el legado del *New Deal* doméstico, sino también, y muy especialmente, el *Fair Deal* para los países pobres lanzado por Truman en 1949²³. Mediante esa batería de medidas políticas, el gobierno estadounidense comenzó a combatir agresivamente por el capital a escala mundial y a financiar un creciente déficit comercial y por cuenta corriente en su propia balanza de pagos, provocando así un fuerte incremento en los tipos de interés reales a escala mundial y una reversión importante en la dirección de los flujos de capital global.

Estados Unidos, que en las décadas de 1950 y 1960 había constituido la fuente más importante de liquidez mundial y de inversión directa, se convirtió así en la de 1980 en el principal deudor del mundo y en el mayor receptor de capital extranjero. La amplitud de este giro radical puede calibrarse observando el cambio producido en la balanza de pagos estadounidense por cuenta corriente²⁴. En el período de cinco años entre 1965 y 1969 ésta registró todavía un superávit de 12.000 millones de dólares, que constituía casi la mitad (el 46 por 100) del superávit total de los países del G7. En el quinquenio 1970-1974 el superávit se contrajo a 4.100 millones de dólares (el 21 por 100 del total de los países del G7). Entre 1975 y 1979 se produjo un déficit de 7.400 millones de dólares. Desde entonces el déficit creció hasta niveles anteriormente inimaginables: 146.500 millones de dólares en 1980-1984; 660.600 millones en 1985-1989; 324.400 millones de dólares en 1990-1994, y 912.400 millones de dólares en 1995-1999. Como consecuencia de ese creciente déficit estadounidense, la salida total de capital de los países del G7, que fue de 46.800 millones de dólares en la década de 1970 (medida por sus superávits en cuenta corriente consolidada para el período 1970-1979), se convirtió en un flujo de entrada positivo de 347.400 millones de dólares en 1981-1989, y de 318.300 millones de dólares en el período 1990-1999²⁵.

²³ Véase Ph. McMichael, *Development and Social Change*, cit.

²⁴ Dejando a un lado «errores y omisiones», los superávits por cuenta corriente reflejan las salidas netas de capital y los déficits las entradas netas.

²⁵ Todas esas cifras provienen de datos del FMI.

Esa reversión, de proporciones históricas, reflejaba una capacidad extraordinaria, absoluta y relativa, de la economía política estadounidense para atraer capitales de todo el mundo. Es probable que se trate de la causa más importante del cambio producido en el devenir económico de Estados Unidos y de la bifurcación en los itinerarios económicos recorridos por distintas regiones del Tercer Mundo, ya que la reorientación del flujo de capitales hacia Estados Unidos hizo crecer su demanda e inversión efectivas, al tiempo que las hacía disminuir en el resto del mundo. Por otra parte, esa reorientación permitió a Estados Unidos afrontar grandes déficit en su balanza comercial que crearon una demanda expansiva para las importaciones de los artículos que las empresas estadounidenses no consideraban ya rentable producir. Dado que las presiones competitivas se habían hecho particularmente intensas en el sector manufacturero, esos bienes importados solían ser más bien industriales que agrícolas.

Estos efectos distintos tendieron a separar las regiones del mundo en dos grupos. Por un lado estaban aquellas que, por razones históricas y geográficas, contaban con grandes ventajas en la competencia por una parte de la expandida demanda estadounidense de productos industriales baratos. Esas regiones tendieron a beneficiarse del giro que se había verificado en el flujo de capitales, ya que la mejora en su balanza de pagos amonorbaba la necesidad de competir con Estados Unidos en los mercados financieros mundiales. En el otro extremo estaban las regiones que, por razones históricas y geográficas, se veían particularmente desfavorecidas en la competencia por una parte de la demanda estadounidense. Estas áreas tuvieron que afrontar dificultades cada vez mayores en su balanza de pagos viéndose en la situación desesperada de tener que competir directamente con Estados Unidos en los mercados financieros mundiales. En líneas generales, éste me parece el origen fundamental de la bifurcación que se produjo entre las regiones del Tercer Mundo a finales de la década de 1970 y que se materializó plenamente en la de 1980.

Una causa secundaria pero aun así significativa de la bifurcación fue el llamado Consenso de Washington que acompañó el cambio de la política estadounidense en los campos militar y financiero; lo que John Toye ha llamado con justicia «la contrarrevolución» en la teoría del desarrollo²⁶. El Informe Berg y la serie de informes del Banco Mundial que le siguieron, así como la NEP, formaban parte de esa contrarrevolución. El régimen favorable hacia el desarrollo de los treinta años anteriores quedó oficialmente liquidado, y a los países del Tercer Mundo se les invitó a jugar con reglas totalmente diferentes, abriendo sus economías nacionales a los fríos vientos de la intensificada competencia del mercado mundial, y a rivalizar entre sí y con los países del Primer Mundo creando en sus res-

²⁶ John TOYE, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, Oxford, 1993.

pectivas jurisdicciones la mayor libertad posible de movimiento y acción para las empresas capitalistas. En África, sobre todo, esa nueva estrategia de «ajuste estructural» se presentó como el antídoto para el modelo estatista, cada vez más desacreditado, que había prevalecido durante los treinta años anteriores. En la práctica, la cura resultó a menudo mucho peor que la enfermedad²⁷. Pero si bien la nueva estrategia no cumplió sus promesas en cuanto al desarrollo, sí consiguió –consciente o inconscientemente– inducir a los países del Tercer Mundo a adaptar sus economías a las nuevas circunstancias de la acumulación a escala mundial creadas por la reorientación de los flujos de capital hacia Estados Unidos²⁸. El Consenso de Washington contribuyó así a consolidar la bifurcación que se había abierto entre los destinos de unas y otras regiones del Tercer Mundo.

IV. Una perspectiva comparada de la crisis africana

¿Por qué, sin embargo, consiguió en esas condiciones el este de Asia –y en menor medida el sur de ese mismo continente– un comportamiento mucho mejor que el de América Latina y sobre todo que el del África subsahariana? Parte de la respuesta, al menos, es que a lo largo de la década de 1970, América Latina y el África subsahariana se hicieron más dependientes del capital extranjero que el este o el sur de Asia. A medida que la reorientación del flujo de capital hacia Estados Unidos ganaba impulso, esa dependencia se hizo insostenible. Cuando la bancarota mexicana de 1982 reveló dramáticamente lo inviable que se había hecho el modelo anterior, el «diluvio» de capitales que habían experimentado en la década de 1970 los países del Tercer Mundo (y en particular los de América Latina y África) se convirtió en la repentina «sequía» de la década de 1980. En el caso de África, la sequía real del Sahel empeoró las cosas considerablemente. Deberíamos tener presente, sin embargo, que

²⁷ Véase, entre otros, Yusuf BANGURA y Bjorn BECKMAN, «African Workers and Structural Adjustment: The Nigerian Case», y Richard SANDBROOK, «Economic Crisis, Structural Adjustment, and the State in Sub-Saharan Africa», ambos en Dharam GHAI (ed.), *The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment*, Londres, 1991; A. Sawyerr, «The Politics of Adjustment Policy», cit.; Paul MOSLEY y John WEEKS, «Has Recovery Begun? Africa's Adjustment in the 1980s Revisited», *World Development* 10 (1993); Susan GEORGE, «Uses and Abuses of African Debt», en Adebayo Adedeji (ed.), *Africa Within the World*, Ademola ARIYO y Afeikhena JEROME, «Privatization in Africa: an Appraisal», *World Development*, núm. 1, 1998; Sarah BRACKING, «Structural Adjustment: Why It Wasn't Necessary and Why It Did Work», *Review of African Political Economy* 80 (1999); y Jake LOWINGER, «Structural Adjustment and the Neoclassical Legacy in Tanzania and Uganda», artículo no publicado.

²⁸ Véase mi «World Income Inequalities and the Future of Socialism», *NLR* 1/189 (septiembre-octubre de 1991); Ph. McMichael, *Development and Social Change*, cit.; S. Bracking, «Structural Adjustment: Why It Wasn't Necessary and Why It Did Work», cit.; y Manfred BIENEFELD, «Structural Adjustment: Debt Collection Device or Development Policy?», *Review* (Fernand Braudel Center) 4 (2000).

la versión mexicana de la crisis financiera golpeó a África antes, reduciendo considerablemente su capacidad de afrontar los subsiguientes desastres, tanto naturales como originados por el hombre.

La mayor dependencia previa del capital extranjero puede explicar por qué América Latina y el África subsahariana resultaron más vulnerables que el sur y el este de Asia al drástico cambio que se había verificado en la economía-mundo capitalista en torno a 1980. Pero difícilmente puede explicar por qué, en esas nuevas circunstancias, el sur y el este de Asia se vieron mucho más favorecidos que antes de 1980. Tampoco explica la persistencia de la mejora del sur y el este de Asia frente al deterioro latinoamericano y especialmente africano. Creo que para entender por qué ese cambio del contexto global tuvo un impacto tan persistentemente desigual sobre unas u otras regiones del Tercer Mundo, debemos considerar a éstas como «individuos» geohistóricos con una herencia precolonial, colonial y poscolonial específica que les otorgó diferentes recursos para afrontar el cambio.

Pero es más fácil decirlo que hacerlo. Retrospectivamente, una de las principales debilidades de nuestros artículos sobre la economía política de África es que prácticamente no prestaron atención ni a las dotaciones de recursos ni a las configuraciones político-económicas que el África subsahariana heredó de las épocas precolonial y colonial, en comparación con las heredadas por otras regiones del Tercer Mundo. Mientras las relaciones entre distintas regiones del Tercer Mundo fueron mayormente no competitivas, como sucedía hasta principios de la década de 1970, esa distinta herencia tenía importancia, desde luego, pero no tanta como la que comenzó a tener cuando esas relaciones se fueron haciendo cada vez más competitivas, como sucedió durante las décadas de 1980 y 1990. Aquí me limitaré a ilustrar esa cuestión con algunas observaciones sobre las dos regiones con las que estoy más familiarizado, el este de Asia y el África subsahariana, que por otra parte resultan ser la mejor y la peor tratadas por el período en cuestión. Me concentraré en tres cuestiones distintas pero estrechamente relacionadas: fuerza de trabajo, empresariado y formación de la economía nacional-estatal.

El argumento clásico de Arthur Lewis de que las regiones subdesarrolladas se caracterizan por una «oferta ilimitada de fuerza de trabajo» nunca se aplicó realmente a África, donde la fuerza de trabajo parece haber sido siempre escasa²⁹. La forma primaria de interacción del África subsaharia-

²⁹ Arthur LEWIS, «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Manchester School* 2 (1954). Véase mi «Labour Supplies in Historical Perspective», reimpresso como capítulo 5 de G. Arrighi y J. Saul, *Essays on the Political Economy of Africa*, cit. Ese artículo era una crítica no tanto de Lewis (quien era consciente de la limitada aplicabilidad de su teoría a África) como a la aplicación de la teoría de Lewis a Rhodesia meridional realizada por W. L. BARBER en *The Economy of British Central Africa*, Londres, 1961.

na con el mundo occidental en los tiempos precoloniales –la importación de armas y la exportación de esclavos– empeoró indudablemente cualquier escasez estructural de fuerza de trabajo en relación con los recursos naturales que pudiera haber existido en la región antes de esa interacción. Como indica Eric Wolf, incluso antes de que se estableciera el tráfico de esclavos, «África no era [...] un área con exceso de población [...]. El factor más escaso [...] no era la tierra sino la fuerza de trabajo»³⁰. La subsiguiente despoblación y alteración de las actividades productivas, asociadas directa o indirectamente con la captura y exportación de esclavos, dejó como herencia una baja densidad de población y pequeños mercados locales que en muchas áreas de África se mantuvieron durante la era colonial³¹.

Bajo el colonialismo creció la oferta de fuerza de trabajo, pero también lo hizo la demanda en la medida en que crecía la explotación de los recursos naturales africanos. En las áreas urbanas había con frecuencia grandes excesos de población, fácilmente disponibles para el empleo en las condiciones reinantes en los sectores formales. Sin embargo, estas condiciones solamente se daban para la minoría de la fuerza de trabajo que los empleadores públicos o privados decidían incorporar de forma estable a sus organizaciones, constituyendo así las condiciones de un «mercado de trabajo interno». Aunque de hecho había un excedente de fuerza de trabajo, en las condiciones reales del mercado de trabajo «externo» la oferta tendía a caer normal y persistentemente por debajo de la demanda³².

Durante y después de la descolonización la escasez subyacente de fuerza de trabajo se vio reproducida en parte por una demanda de los recursos naturales africanos que permaneció muy activa hasta mediados de la década de 1970, y en parte por los esfuerzos de los Estados recientemente independizados para modernizarse e industrializarse. No fue hasta *después* del colapso de la década de 1980 cuando el déficit estructural de fuerza de trabajo del África subsahariana se convirtió en un excedente de fuerza de trabajo, evidente en el abrupto incremento de la emigración en la mayoría de los países subsaharianos, pese al colapso de los «mercados de trabajo internos» urbanos y la disminución de la diferencia de renta entre las áreas rurales y urbanas. Baste mencionar que, a finales de la década de 1980, la población de las ciudades africanas estaba creciendo en un 6-7 por 100 anual, frente a sólo un 2 por 100 para las áreas rurales³³.

El este de Asia, por el contrario, heredó de los tiempos precoloniales y

³⁰ Eric WOLF, *Europe and the People Without History*, Berkeley, 1982, pp. 204-205.

³¹ Véase, entre otros, Bade ONIMODE, *A Political Economy of the African Crisis*, Londres, 1988, pp. 14-15; y Walter Rodney, *How Europe Underdeveloped Africa*, Washington DC, 1974, pp. 95-113.

³² Véase G. Arrighi y J. Saul, *Essays on the Political Economy of Africa*, cit., pp. 116-129.

³³ Vali JAMAL, «Adjustment Programmes and Adjustment: Confronting the New Parameters of African Economies», en Vali JAMAL (ed.), *Structural Adjustment and Rural Labour Markets in Africa*, Nueva York, 1995, pp. 22-23.

coloniales unas condiciones de subdesarrollo que se aproximaban al tipo ideal de Lewis más que cualquier otra región del Tercer Mundo, en cualquier caso más que el África subsahariana, América Latina, Oriente Próximo y el norte de África, y al menos tanto como el sur de Asia. La abundancia estructural de fuerza de trabajo en el este de Asia en proporción a los recursos naturales tenía múltiples orígenes. En parte se debía al predominio en la región de la cultura material del cultivo del arroz; en parte era consecuencia de la «explosión de población» centrada en China que acompañó y siguió a la intensificación de los intercambios comerciales y de otro tipo con el mundo occidental en los siglos xvi y xvii. En parte se debía también a la obsolescencia y gradual abandono de las técnicas intensivas en fuerza de trabajo en las industrias tradicionales, precipitada por la incorporación de la región a las estructuras del sistema-mundo centrado en Europa a finales del siglo xix y comienzos del xx.

A lo largo de las décadas de 1950 y 1960, la abundancia estructural de fuerza de trabajo barata en proporción a los recursos naturales de la región quedó preservada por la tendencia general de los esfuerzos desarrollistas a emplear las técnicas intensivas en capital y recursos naturales típicas de la industrialización occidental. No fue hasta la década de 1980 —cuando esos esfuerzos se hicieron más intensivos en fuerza de trabajo y más exitosos— cuando comenzó a verse absorbido el excedente de fuerza de trabajo. Hablando comparativamente, sin embargo, el excedente de fuerza de trabajo en el este de Asia sigue siendo uno de los mayores entre las regiones del Tercer Mundo. En China, especialmente, el crecimiento económico sostenido ha estado asociado con una intensificación de los flujos migratorios hacia los centros de expansión que, en números absolutos, sobrepasa de lejos a los procesos similares del África subsahariana.

La primera de esas diferencias fue crucial, ya que, en las condiciones de la creciente competencia entre regiones del Tercer Mundo vigente en la década de 1980, la disponibilidad de una oferta de fuerza de trabajo amplia, flexible y de bajo coste se convirtió en el principal factor determinante de la capacidad de un país para cosechar los beneficios en lugar de soportar los costes de la nueva coyuntura. Igualmente importante, sin embargo, fue la presencia de un estrato empresarial indígena capaz de movilizar esa oferta de fuerza de trabajo para la acumulación de capital *dentro* de la región y de expandir su participación en el mercado mundial y en la liquidez global. Afortunadamente para el este de Asia, y desafortunadamente para el África subsahariana, la diferencia entre los recursos empresariales locales heredados del pasado colonial y precolonial era también mucho más favorable para el este de Asia. A este respecto, de hecho, la dotación con que contaba el este de Asia era verdaderamente excepcional. La más antigua y más extensa, con mucho, de las redes empresariales de la región era la asociada a la diáspora china. Se trataba de una red que había dominado la región durante siglos; siguió haciéndolo hasta verse superada por los rivales occidentales y japoneses, que crecieron bajo la coraza de sus respectivos imperialismos en la segunda mitad

del siglo XIX. Tras la Segunda Guerra Mundial la propagación del nacionalismo económico restringió la expansión de todo tipo de empresariado transnacional en el este de Asia. Pero en muchos casos fomentó, como en un invernadero, la formación de nuevas capas empresariales a escala nacional. Además, la abundancia estructural de fuerza de trabajo en proporción a los recursos naturales siguió proporcionando un entorno favorable para el surgimiento de tales capas en el comercio y la industria. Pero las mayores oportunidades para que viejas y nuevas capas aprovecharan la movilización dentro y a través de las fronteras de la oferta regional de fuerza de trabajo aparecieron precisamente cuando la crisis de la década de 1970 y la respuesta estadounidense convirtieron la oferta amplia, flexible y de bajo coste de fuerza de trabajo en una potente palanca en la competición por una participación en la creciente demanda estadounidense de productos industriales³⁴.

En el África subsahariana no había nada parecido. Por el contrario, la escasez estructural de fuerza de trabajo en la región en proporción a los recursos naturales creaba un ámbito poco propicio para el surgimiento y reproducción de capas empresariales en el comercio y la industria. En la época precolonial, el comercio de esclavos no sólo había intensificado la escasez de fuerza de trabajo y empresarial, sino que también había orientado los escasos recursos empresariales hacia la «industria productora de protección», por emplear la afortunada expresión de Frederic Lane³⁵. En la época colonial, las actividades productoras de protección cayeron en manos de la administración y el ejército colonial, mientras que las funciones empresariales en el comercio y la producción fueron ejercidas primordialmente por extranjeros; los africanos, de hecho, quedaban a menudo excluidos de la dirección de cualquier tipo de negocio³⁶. Como indicaba Bates, «los pueblos indígenas de gran parte de África se orientaron rápida, vigorosa y hábilmente hacia la producción para mercados coloniales», y los miembros de las sociedades agrarias indígenas solían defender la causa de la propiedad privada. Paradójicamente, sin embargo, los agentes primordiales del capitalismo en la región –los gobiernos de las potencias coloniales– a menudo se oponían a esas tendencias defendiendo y

³⁴ Sobre la movilización a través de las fronteras de la oferta regional de fuerza de trabajo en el este de Asia, véase Giovanni ARRIGHI, Satoshi IKEDA y Alex IRWAN, «The Rise of East Asia: One Miracle or Many?», en Ravi PALAT (ed.), *Pacific-Asia and the Future of the World-System*, Westport 1993; y mi «The Rise of East Asia: World-Systemic and Regional Aspects», *International Journal of Sociology and Social Policy* 7 (1996). En cuanto a la vitalidad de la diáspora china como capa empresarial transnacional en las épocas precolonial, colonial y poscolonial, véase Giovanni ARRIGHI, Po-keung HUI, Ho-Fung HUNG y Mark SELDEN, «Historical Capitalism, East and West», versión revisada de un artículo presentado al Instituto de Estudios Globales de la Universidad Johns Hopkins en diciembre de 1999.

³⁵ Véase Frederic LANE, *Profits from Power: Readings in Protection Rent and Violence-Controlling Enterprises*, Albany, 1979.

³⁶ John ILIFFE, *The Emergence of African Capitalism*, Minneapolis, 1983.

³⁷ Robert BATES, «Some Conventional Orthodoxies in the Study of Agrarian Change», *World Politics* 2 (1984), pp. 240-244.

poniendo en vigor derechos de propiedad «comunales»³⁷.

Tras la independencia, el nacionalismo económico –ya fuera capitalista o anticapitalista– hizo desaparecer gran número de pequeñas empresas no africanas sin crear en compensación cierta cantidad de empresarios africanos. A finales de la década de 1970, el África subsahariana se encontraba así en desventaja en la incipiente lucha competitiva, no sólo por su escasez estructural de fuerza de trabajo flexible y de bajo coste, sino también debido a la escasez de empresarios locales capaces de movilizar ventajosamente cualquier oferta de aquella que existiera³⁸. Queda por ver si la mayor abundancia de fuerza de trabajo flexible y de bajo coste generada en el África subsahariana por el colapso de la década de 1980 creará con el tiempo un entorno más favorable para el crecimiento de una clase empresarial indígena. Por el momento, al provocar una aguda contracción de los mercados domésticos, el colapso ha empeorado más que mejorado la perspectiva de tal eventualidad.

Finalmente, las ventajas competitivas del este de Asia y las desventajas del África subsahariana se combinaron con los muy diferentes legados que cada una de ellas heredó en el terreno de la formación del Estado y la integración económico-nacional. Contrariamente a lo que se suele creer, a lo largo del siglo XVIII el este de Asia estaba por delante de cualquier otra región del mundo, incluida Europa, en ambos aspectos. Esa ventaja inicial no impidió, sin embargo, en el XIX, la incorporación subordinada del sistema de Estados y economías nacionales centrado en China a las estructuras del sistema centrado en Europa. Pero aun así no se borró la herencia histórica del sistema sinocéntrico, sino que más bien se produjo un proceso de hibridación entre las estructuras de los dos sistemas que, tras la Segunda Guerra Mundial (y especialmente tras la crisis de la década de 1970), creó condiciones particularmente favorables para la acumulación de capital³⁹.

En agudo contraste con el este de Asia, el África subsahariana heredó de los tiempos precoloniales y coloniales una configuración económico-política que dejaba poco margen para la construcción de economías nacionales viables o Estados nacionales vigorosos. Los intentos de construirlos pese a todo no llegaron en general muy lejos, aunque gozaron de una

³⁸ C. Lancaster, «Political Economy and Policy Reform in Sub-Saharan Africa», cit., pp. 174-175.

³⁹ Véase G. Arrighi, P. Hui, H. Hung y M. Selden, «Historical Capitalism, East and West», cit.

⁴⁰ No estoy de acuerdo con la afirmación de Pierre ENGLEBERT de que «los Estados “de baja legitimación” no son privativos de África, pero su concentración en el continente sí es única entre todas las regiones del mundo y da cuenta en parte de las diferencias en comportamiento económico entre África y el resto del mundo» (*State Legitimacy and Development in Africa*, Boulder, 2000, p. 6). Sospecho que cualquier indicador válido y fiable de legitimación estatal –que por lo que yo sé todavía no se ha establecido– mostraría que en el momento de la independencia no cabía observar tal concentración y que cualquier disminución subsiguiente en la legitimación relativa de los Estados africanos fue consecuencia más que causa del bajo comportamiento económico relativo de África en la década de 1980.

considerable legitimación al alcanzarse la independencia⁴⁰. En aquel momento, como ha insistido Mahmood Mamdani, el núcleo de la agenda de los los nacionalistas africanos consistía en tres tareas básicas: «desracionalizar la sociedad civil, destrribalizar la autoridad nativa y desarrollar la economía en el contexto de unas relaciones internacionales desiguales». Mientras que los regímenes nacionalistas de todas las persuasiones políticas lograron grandes avances en la desracionalización de la sociedad civil, hicieron poco o nada por destrribalizar el poder rural. En opinión de Mamdani, ésa es la razón de que «la desracionalización no fuera sostenible y de que el desarrollo fracasara en última instancia»⁴¹. La argumentación desarrollada aquí sugiere que los Estados africanos habrían fracasado económicamente incluso si se hubieran destrribalizado con éxito. Sin embargo, el hecho de que las elites africanas necesitaran destrribalizar las estructuras sociales que habían heredado del colonialismo, si querían crear Estados nacionales viables, constituía otro obstáculo al que tuvieron que enfrentarse en el entorno intensamente competitivo creado por la crisis global de la década de 1970 y la respuesta estadounidense.

Habría que añadir que el trato preferencial que Estados Unidos acordó a sus aliados del este asiático en los primeros momentos de la Guerra Fría magnificó *antes de la crisis* la discrepancia entre los potenciales de desarrollo de ambas regiones. Como han subrayado muchos observadores, ese trato preferencial desempeñó un papel crucial en el «despegue» del renacimiento económico de la región. La guerra de Corea, señala Bruce Cumings, funcionó como un «Plan Marshall japonés». Los aprovisionamientos de guerra «propulsaron a Japón por la vía de su inigualable florecimiento industrial»⁴². En conjunto, en el período de veinte años comprendido entre 1950 y 1970, la ayuda estadounidense a Japón alcanzó un promedio de 500 millones de dólares anuales⁴³. La suma de las ayudas a Corea del Sur y Taiwán fue aún mayor. En el período 1946-1978, la ayuda militar y económica a Corea del Sur alcanzó los 13.000 millones de dólares (600 dólares per cápita) y la ayuda a Taiwán los 5.600 millones de dólares (425 dólares per cápita). Las auténticas dimensiones de esta munificencia se ponen de manifiesto al comparar los casi 6.000 millones de dólares de la ayuda económica estadounidense a Corea del Sur entre 1946 y 1978 con los 6.890 y 14.800 millones concedidos a toda África y toda

⁴¹ Mahmood MAMDANI, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton, 1996, pp. 287-288.

⁴² Bruce CUMINGS, «The Political Economy of the Pacific Rim», en Ravi PALAT (ed.), *Pacific-Asia and the Future of the World-System*, cit., p. 31.

⁴³ William BORDEN, *The Pacific Alliance: United States Foreign Economic Policy and Japanese Trade Recovery 1947-1955*, Madison, Wisconsin, 1984, p. 220.

⁴⁴ Bruce CUMINGS, «The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences», en F. C. DEYO (ed.), *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Ithaca, Nueva York, 1987, p. 67.

América Latina, respectivamente, en ese mismo período⁴⁴.

Y lo que es igualmente importante, Estados Unidos concedió a las exportaciones de sus aliados del este de Asia acceso privilegiado a su mercado interno, al tiempo que toleraba su proteccionismo, el intervencionismo del Estado y hasta la exclusión de las multinacionales estadounidenses en una medida que no tenía paralelo en las prácticas estadounidenses en ningún otro lugar del mundo. «Así, las tres economías políticas del nordeste asiático [Japón, Corea del Sur y Taiwán] dispusieron en la década de 1950 de un raro respiro, un período de incubación permitido a pocos otros pueblos del mundo»⁴⁵. A las economías políticas de África no se les concedió ese respiro. Por el contrario, la pieza maestra de la Guerra Fría estadounidense en África fue la sustitución del gobierno democrático de Lumumba por el régimen depredador de Mobutu en el mismísimo corazón del continente. Cuando se inició la crisis económica mundial de la década de 1970, la Guerra Fría habría incrementado así la probabilidad de que el este de Asia triunfara y de que África fracasara en las batallas competitivas de las siguientes dos décadas.

V. «Mala suerte» y «buen gobierno»

De este análisis se deduce que, contrariamente a los postulados del Consenso de Washington (y *mutatis mutandis* de la mayor parte de las teorías del desarrollo nacional), no existen políticas que sean por sí mismas «buenas» o «malas» en cualquier momento y lugar. Lo que es bueno en una región puede ser malo en otra en el mismo momento o en esa misma región en otra época. Resulta de interés señalar que el distinguido economista del Banco Mundial William Easterly ha llegado recientemente a conclusiones muy parecidas a partir de otras premisas. Easterly había publicado ya a comienzos de la década de 1990 un estudio, junto a otros autores, titulado «¿Buena política o buena suerte? Crecimiento nacional e impactos externos», que mostraba que el comportamiento económico de distintos países variaba considerablemente con el tiempo a pesar de que sus gobiernos mantuvieran el mismo tipo de política. El buen comportamiento económico parecía depender así más de la «buena suerte» que de la «buena política»⁴⁶. En un artículo reciente, Easterly ha llevado esa posición más lejos mostrando que una significativa «mejora de las variables políticas» existentes en los países en desarrollo desde 1980 —esto es, una mayor adhesión a la agenda del Consenso de Washington— se ha visto asociada, no con una mejora, sino con un notable deterioro de su comportamiento económico; la tasa media de crecimiento de su renta per

⁴⁵ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁶ William EASTERLY, Michael KREMER, Lant PRITCHETT y Lawrence SUMMERS, «Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks», *Journal of Monetary Economics* 32 (1993).

⁴⁷ William EASTERLY, «The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998», *Journal of Economic Growth* 6 (2001).

cápita ha caído del 2,5 por 100 en 1960-1979 al 0 por 100 en 1980-1998⁴⁷. Easterly no cuestiona explícitamente los méritos de la política defendida por el Consenso de Washington. Aun así, las dos explicaciones principales que ofrece para su fracaso en cuanto al cumplimiento de sus promesas constituye una crítica devastadora de la propia idea de que había políticas «buenas» en un sentido absoluto, como mantenían sus propagandistas. En primer lugar, sugiere que estaban sometidas a la ley de los comportamientos decrecientes: si determinado país las llevaba más allá de cierto punto, o una cantidad cada vez mayor de países las emprendían al mismo tiempo, dejaban de proporcionar «buenos» resultados. «Aunque un país puede crecer más rápidamente que el vecino si su tasa de escolarización media-superior es más alta que la de éste, el crecimiento propio no aumenta necesariamente por elevar tal tasa de escolarización». La segunda explicación, que desde el punto de vista de Easterly es la más importante, es que «factores mundiales como el aumento de los tipos de interés, la mayor carga de la deuda, el menor crecimiento del mundo industrializado y el cambio tecnológico favorable a los perfiles de formación de la fuerza de trabajo pueden haber contribuido al estancamiento de los países en desarrollo»⁴⁸.

Aunque no la formulara específicamente para los países africanos, para nuestro propósito lo más sobresaliente de esa explicación dual es que se acerca mucho más al diagnóstico sobre la crisis africana que subyace al Plan de Acción de Lagos que al ofrecido por el Informe Berg y la NEP. Su explicación es un inequívoco, aunque implícito, reconocimiento de la falta de justificación factual de la afirmación del Banco Mundial y la NEP de que las causas principales de la crisis africana eran las «malas» políticas y el «mal» gobierno de las elites africanas. Sugiere por el contrario que la crisis se ha debido principalmente a procesos estructurales y coyunturales de la economía global, algo en lo que habrían estado totalmente de acuerdo los firmantes del Plan de Acción de Lagos.

Los procesos estructurales de la economía global corresponden *grosso modo* a la primera parte de la explicación de Easterly, que apunta al hecho de que las políticas y actividades asociadas con cualidades deseables –como la riqueza, el bienestar y el poder nacionales– pueden estar sujetas, y a menudo lo están, a un «problema de composición». Su generalización puede generar una competencia que socava sus objetivos ori-

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 135, 137, 151-155.

⁴⁹ Para un temprano análisis de ese tipo de procesos, véase Giovanni ARRIGHI y Jessica DRANGEL, «The Stratification of the World Economy: An Exploration of the Semiperipheral Zone», *Review* (Fernand Braudel Center) (verano de 1986), y mi «Developmentalist Illusion: A Reconceptualization of the Semiperiphery», en W. G. MARTIN (ed.), *Semiperipheral States in the World-Economy*, Westport, 1990. Para un análisis más reciente, véase Giovanni ARRIGHI, Beverly J. SILVER y Benjamin BREWER, «Industrial Convergence and the Persistence of the North-South Divide», versión revisada de un artículo presentado a la International Studies Association en febrero de 2001.

ginales⁴⁹. Los procesos coyunturales de la economía global, en cambio, corresponden a la segunda explicación de Easterly, ya que por importantes que puedan haber sido los procesos estructurales en el desencadenamiento de la crisis global de la década de 1970, el repentino cambio de las circunstancias del sistema-mundo capitalista ocurrido en torno a 1980 fue el resultado ante todo de la respuesta de Estados Unidos a esa crisis. Fue esa reacción, más que cualquier otra cosa, lo que provocó el aumento a escala mundial de los tipos de interés, la profundización de la recesión global y la creciente carga de la deuda para los países del Tercer Mundo. La «mejora de las variables políticas» promovida por las agencias del Consenso de Washington no sirvió en absoluto para contrarrestar las repercusiones negativas de esos cambios en los países del Tercer Mundo, y es muy probable que reforzara su tendencia a aumentar el poder y riqueza estadounidenses.

Esa posibilidad ha aparecido hasta en las columnas del *New York Times*. Su corresponsal informaba recientemente de la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Financiación y Desarrollo celebrada en Monterrey, México:

Dejando a un lado quizás a China, el único país que parece haberse beneficiado inequívocamente de la tendencia hacia la apertura de mercados a escala mundial es Estados Unidos, donde el enorme aflujo de capital ha permitido a los estadounidenses gastar más de lo que ahorran e importar más de lo que exportan. «La tendencia de la globalización es que el capital excedente se mueve desde los países de la periferia hacia el centro, que es Estados Unidos», dijo George Soros [...], [que] vino a Monterrey a convencer a los dirigentes de que respaldaran su idea de crear un fondo común de 27.000 millones de dólares [...] para financiar el desarrollo, especialmente cuando se seca el flujo de capital privado. «El gobierno estadounidense es de la opinión de que los mercados siempre tienen razón», dijo el señor Soros. «En mi opinión, los mercados casi siempre están equivocados, y hay que hacerles acertar».⁵⁰

En cuanto a las víctimas de la llamada globalización, en primer lugar y ante todo para los pueblos del África subsahariana, el problema no es que «los mercados estén casi siempre equivocados y haya que hacerles acertar». El problema real es que algunos países o regiones tienen la posibilidad de hacer que el mercado mundial funcione en su beneficio, mientras que otros no la tienen y deben soportar los costes. Ese poder corresponde en gran medida a lo que Easterly y sus colaboradores llaman «buena suerte». Desde la perspectiva desarrollada aquí, lo que aparece en cualquier momento dado como buena o mala suerte tiene de hecho profundas raíces en una herencia histórica particular que sitúa a un país o una

⁵⁰ «Globalization Proves Disappointing», *New York Times*, 21 de marzo de 2002.

región favorable o desfavorablemente en relación con los procesos estructurales y coyunturales activos en el sistema-mundo capitalista. Si es eso lo que entendemos por suerte, entonces la tragedia africana se ha debido efectivamente a una gran dosis de mala suerte, esto es, a una herencia precolonial y colonial que ha lastrado gravemente la región en el entorno global intensamente competitivo engendrado por la respuesta estadounidense a la crisis de la década de 1970. Sin embargo, ni las responsabilidades estadounidenses por el cambio en la coyuntura mundial ni la mala suerte africana en cuanto a su mal equipamiento para competir en las nuevas condiciones absuelven a las elites africanas de su fracaso en llevar a cabo lo que estaba en su mano para hacer menos severo el colapso de la década de 1980 y aliviar sus desastrosas consecuencias sociales.

Permítaseme exponer brevemente los que, en mi opinión, son los tres fracasos más sobresalientes de éstas. En primer lugar, aunque es muy poco lo que los grupos dominantes de África podrían haber hecho para impedir el cambio de circunstancias sistémicas que precipitaron el colapso económico de la región en la década de 1980, podrían no obstante haberla mitigado si hubieran sido más realistas en cuanto a la sostenibilidad del anterior modelo de crecimiento económico de la región. Eso podría haber llevado a mayores restricciones, no sólo en el consumo de lujo, sino también, y especialmente, en la asunción de niveles de deuda externa que magnificaron la vulnerabilidad de la región frente al cambio de clima sistémico. A ese respecto, el llamamiento del Plan de Acción de Lagos a una autoayuda colectiva era acertado. Desgraciadamente llegó demasiado tarde y, lo que es peor, no propició ninguna iniciativa.

En segundo lugar, una vez que se había producido el cambio, probablemente habría sido menos dañino negarse a satisfacer la deuda externa que renegociarla bajo las condiciones dictadas por el Banco Mundial. A corto plazo el colapso habría sido más severo, pero se habrían evitado los efectos negativos a largo plazo de las «buenas políticas» impuestas por las agencias del Consenso de Washington. A este respecto, el UNPAAERD fue una mala negociación para África desde el comienzo, tanto más cuanto que los Estados africanos se atuvieron a sus compromisos en la negociación mientras que los países ricos y sus agencias no lo hicieron.

En tercer lugar, y más importante, aun suponiendo que no hubiera nada que los grupos dominantes de África pudieran hacer para prevenir o mitigar el colapso económico de la década de 1980, sí era mucho lo que podrían haber hecho para aliviar el impacto sobre el bienestar de sus ciudadanos. Eso nos lleva a la cuestión de las relaciones entre riqueza nacional y bienestar nacional. A lo largo del último medio siglo se ha hecho cada vez más evidente que la jerarquía global en la riqueza, medida por el PNB per cápita relativo, es muy estable. Con pocas excepciones, los países de baja renta tienden a seguir siendo pobres y los países de ele-

vada renta tienden a seguir siendo ricos, del mismo modo que los países intermedios tienden a permanecer en esa situación⁵¹. Al mismo tiempo, se ha hecho también evidente que en el interior de cada estrato existen considerables diferencias en el grado de bienestar disfrutado por los ciudadanos de los distintos países (medido por todo un conjunto de indicadores sociales).

De ahí se sigue que, aunque sea poco lo que la mayoría de los Estados pueden hacer para mejorar sus economías nacionales en la jerarquía global de la riqueza, siempre hay algo que pueden llevar a cabo para aumentar (o disminuir) el bienestar de sus ciudadanos en un determinado nivel de pobreza o riqueza⁵².

En el contexto africano, el tipo de destribalización que defiende Mamdani habría proporcionado probablemente mayores beneficios que cualquier otra estrategia. Desde ese punto de vista, la mayoría de los grupos dominantes africanos han hecho probablemente mucho menos de lo que podían haber hecho. Pero no está en absoluto claro si y en qué medida han podido ser en conjunto más deficientes que los grupos dirigentes de otros países y regiones, incluido Estados Unidos. De hecho, si tenemos en cuenta las diferencias en riqueza y poder, parece probable que éstos hayan hecho comparativamente aún menos que aquellos.

⁵¹ Véase G. Arrighi y J. Drangel, «Stratification of the World Economy», cit.; y Roberto Patricio KORZENIEWICZ y Timothy Patrick MORAN, «World-Economic Trends in the Distribution of Income, 1965-1992», *American Journal of Sociology* 4 (1997), pp. 1.000-1.039, especialmente el Cuadro 5.

⁵² Peter EVANS ha subrayado recientemente esa posibilidad haciendo referencia explícita a las experiencias de Kerala, India y Porto Alegre (Brasil) en «Beyond “Institutional Monocropping”: Institutions, Capabilities, and Deliberative Development», artículo no publicado. Véase también Santosh MEHROTRA y Richard JOLLY, *Development with a Human Face: Experience in Social Achievements and Economic Growth*, Oxford, 1997.